

开放系统视角下的政府公共关系

聂勇浩

(聂勇浩 中山大学资讯管理系 广东 广州 510275)

摘要: 本文试图将开放系统的观念引入政府公共关系。首先论文解释了政府公关和开放系统的概念,接着在此基础上以开放系统的视角分析了政府公关的要素和结构,并在理论上阐释了政府公共关系的开放系统模式,然后以这一模式对我国政府公关的现状做出了自身视角的描述和评价。

关键词: 政府公共关系 开放系统 开放系统模式

系统理论作为传播研究中一个影响广泛的理论,对于解释和研究一般传播和具体传播案例提供了一个独到的视角。已有学者将开放系统这一概念运用于公共关系,提出了公共关系的开放系统模式。¹本文试图将开放系统观念在公共关系领域内的应用进一步推进,用其基本框架分析政府公关过程,从而提出政府公关的开放系统模式,并且在此基础上分析我国现有政府公关运行体制,对其进行描述和评价。

一、开放系统和政府公关:概念界定

开放系统和封闭系统的划分依据,是系统与环境是否相互交换物质、能量和信息。封闭系统和其环境不发生相互作用。封闭系统最常见于自然系统,而开放系统从其所处的环境中接受物质、能量和信息,又把物质、能量、信息输出到环境,多为生物的、生理的和社会的体系。²就社会系统而言,不可能存在绝对封闭或完全开放的状态,它们要么比较开放要么相对封闭,所以本文所讨论的封闭或开放的社会系统,都是在这一层意义上展开的。

开放系统能针对环境的变化(输入),不断的调整自己的结构和过程,以主动适应环境的变化。同时,它也能通过自己的输出反作用于环境。来自环境的输入会引发系统状态的改变,导致与系统“目标状态”³的偏离,系统则会针对这种偏离,在内部产生反馈,引起结构和过程的调整,改变或者维持“目标状态”。为了描述开放系统的动态状态,系统理论把“目标状态”的这种可变化性称之为“动态平衡”。它表示“目标状态”尽管处于相对稳定的状态,但是作为输入的结果,它能随着环境的变化而变化。与“动态平衡”相对的是“形态发生”,它指开放系统中结构和过程发生有目标的变化。另外,结构和过程的变化,除了能使系统适应环境,还能部分的修正输出以改变或抵消环境的变化。在系统的各种选择性适应策略中进行抉择的依据,是哪一个对于帮助系统在环境变化的压力背景下维持或者获得系统目标最为有效。

开放式系统与封闭式系统相比较,还有另外一个特性。就是封闭系统只有当环境的压力(输入)足够大时,才能对外界做出反应。开放式系统则能检测,有时甚至能主动研究它们的环境以预测和探测环境中不断变化的条件。所以,开放系统能预测环境的变化,并且在它们成为重要问题以前主动调整,以对抗或抵消这些变化。

以上简要介绍了开放系统的有关特性,下面将分析政府公关的特性,阐述之所以要将开放系统的概念引入到政府公共关系领域,乃是鉴于政府公关活动本身的复杂性和系统性。然后以此为根据,具体阐释政府公关的开放系统模式。

政府公关的职能,可以说在实践中已为我国各级政府所普遍具备。作为“一种用来完成不同组织目标的政治和行政手段,它们成为行政系统的关键组成部分,尤其是旨在填补大众政府和官僚政府之间的鸿沟。”⁴具体来说,政府公共关系是指政府这一特定组织,为塑造形

象，赢得内外公众的信任与支持，通过传播、沟通手段，采取相应行为规范影响公众，在技术上表现为公共关系一般原理在政府部门的发展和应用。在我国实践当中，各级政府部门已经广泛设立新闻发言人，建立起新闻发布制度。同时，虽然未必冠以政府公关的名称，但是政府的许多机构也都在执行着这一功能。具体来说，政府的办公厅、外事办、侨务办等都在某种程度上承担公共关系的职能，履行着包括新闻发布、政策宣传、信息收集、协调关系、危机管理等在内的广泛职责。

政府公共关系的广泛存在，基于公民和政府两方面的要求。从公众的角度而言，民主政体当中的公民理应享有知情权；从政府的角度而言，有效的行政管理需要积极的公民支持和参与。因为政府级别不同，可能公共关系的目标存在很大差异，但是政府公关的目标都应当包括以下两点：1、维持公众的知情权，包括向公众通报政府的活动、政策和程序。2、促进公民参与和支持政府的政策，包括确保公民对政府管理制度的认同和合作，促进公众对政策和项目的支持。需要指出的是，这两方面的工作，都应围绕树立政府形象这一核心任务而展开。

二、政府公关的开放系统模式：理论阐释

封闭系统观念的政府公关，不与环境发生相互作用，当环境发生变化时，倾向于影响和改变公众，同时保持政府内部现有的结构和过程。这种观念基于以下两个前提假设：1、公共关系的目的是只限于影响环境的变化，2、组织有力量改变它们的环境，因此排除了改变它们自己的这种必要性。⁵所以，政府公关的封闭系统模式认为，构建政府和公众之间关系的目標，在于使公众和政府的政策、制度或程序保持一致，亦即传统意义上的宣传。在这一思路指导下，政府公关主要的工作就是发布信息，宣传政策，或者当发生危机时，做出被动的公关反应，其主要的职责在于宣传和维持政府的有利形象。此时，政府公共主要关心的是向公众输出关于政府的信息，而不是向政府提供关于公众的信息。

如果要將开放系统模式引入到政府公共关系过程中来，首先必须明晰政府公关中的系统要素，然后再以开放系统的观点来阐释要素之间的相互联系。下文就遵循这一思路来做出理论上的阐释。

对于政府的目标状态，就政府公关而言，有意义的是政府形象这一维度，即特定政府对自身形象的相关设计和定位。其基本的元素应当包括以下三点：1、理念系统，如人民公仆、务实、服务等；2、行为系统，如廉洁、公正、公共利益主导等；3、视觉识别系统，如权威性、区别性、公信力等。⁶政府的结构包括机构设置、编制和人员配备几方面内容，过程则是指政府的职能和行为方式，包括行政程序、政策执行方式等内容。在政府公关中，与系统相对的环境变量，则是指政府所面对的公众和传播沟通方式。政府所面对的公众广泛而复杂，就整体而言，包括国内公众和国际公众⁷。国内公众含有社会各界民众、其他政府部门、社团等，国际公众则泛指国家组织、他国的各类社会组织，地区集团、国际组织，外国公民、本国侨民等。政府和公众之间的传播沟通方式主要有印刷媒介、电子媒介和现场交流三种方式。印刷媒介指报纸、刊物、宣传手册、标语、招贴等。电子媒介有电话、广播、电视、电子网络、多媒体等。而现场交流的具体形式则包括报告会、演示会、咨询会、座谈会、参观活动、比赛等。

在界定了目标状态、结构和过程、环境这三个要素后，下面以政府和公众的关系为出发点，阐释政府开放系统模式。因为开放系统的关键在于环境和组织之间的物质、能量交换，落实到政府公共关系领域，这种交换就是政府和公众之间的互动。

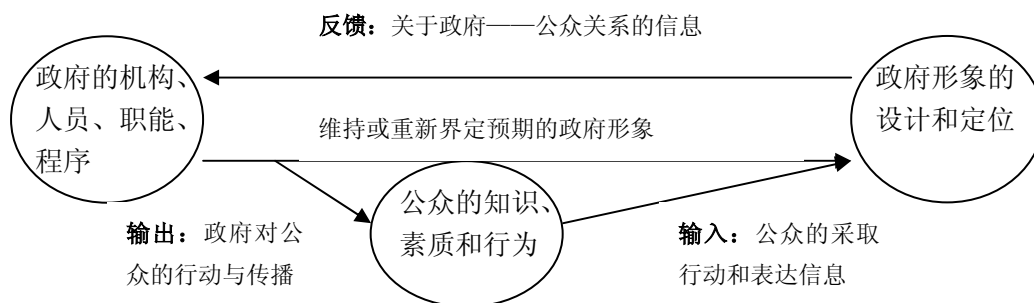
开放系统观念的政府公关，其最基本的态度就是：当环境发生变化时，政府公关的职责在于给政府和公众两方面都带来变化。政府和公众之间的关系是在相互输出和彼此反馈调整的基础上建立的。除了传统的政府对公众的宣传关系以外，政府公关至少还应当构建政府

—公众关系中承担以下功能：1、有目的的监测和预测公众与政府关系的变化，有效防止潜在的危机。2、对特定政策、制度、程序的目标公众保持敏感，因为他们与政策、政府项目、程序等时相互作用和影响的。3、要求具备研究能力，以监测公众和其他环境力量，以及政府内部影响政府——公众关系的力量。

将开放系统的观念应用于政府公关，除了构建新的政府——公众关系之外，还要求政府公关能影响政府的决策，对政府的结构和过程施加影响，使政府能主动适应公众要求的变化，采取矫正性的行动。这有以下两点理由：首先，政府公关的开放系统模式承认政府需要适应环境的变化而变化，并且能够对政府如何改变自己的结构和程序提出建议，为政府和公众实现彼此的适应提供基础。其次，矫正性行动的目标在于使政府和公众两方面的利益和需求都能在政府公关中得到表达，从而实现双方的一种“共赢”。对于双方那些与公共利益相冲突的目标，在它们成为冲突或问题以前就予以改变或消除。这种主动的矫正性行动是开放式系统模式的一大优势，比起被动反应的政府公关，它所需要付出的代价要小得多。

比较而言，传统的政府公关强调对公众实施影响和控制，政府公关的开放系统模式则更强调政府应当主动的调整和适应变化了的公众要求。但是，作为环境因素，公众对政府形象的认知和评价是很难受到控制的。只有通过政府和公众之间的互动，才能在彼此反馈、调整、适应的基础上建立起良好的政府形象。所以，开放式系统模式要求“双向对称”的传播方法，当然这是一种扩大化了的双向传播，它不仅仅指相互交流、相互关系和相互理解，还包括组织调整在内，亦即在传统新闻宣传的基础上，给政府公关增加了咨询管理和采取矫正性行为的内容。格鲁尼格夫妇对公共关系的这种变化作了描述，并将其称为专业公共关系，认为它的责任在于管理冲突和建立与战略公众的相互关系。⁸

总之，政府公关的开放系统模式，在于使政府和公众能够彼此调整 and 适应，在动态平衡中保持相互的关系。这一模式可以用下图简要表述如下：



三、我国的政府公关：开放系统视角的分析

在完成政府公关开放系统模式的理论阐释后，本文试图将它应用于我国的政府公关实践，从而以一个新的视角来审视我国的政府公关。

1、在政府与公众关系上，具有明显的单向传播的特征，政府与公众的互动不足。

在我国现有的新闻传播体制下，政府掌握着大多数大众传播媒介，而民众缺乏充分和有效的传播媒介，这样在我国的政府公关中，就必然表现出明显的单向传播的特征。就公众角度来说，我国目前普遍制度化的沟通方式有信访制度，其他如现场办公、社会协调对话、民意调查、市长热线电话等非制度化措施，要么效果有限，要么则实施的范围不大，并不能在普遍范围内起到下情上达的效果。

随着电子政府工程的推广，这样一种情况或许能够得到改观。“电子政府”概念目前在我国政府改革当中得到热烈的反响，政府部门还成立了专门的机构。但是从官方公布的数据可以看出，目前电子政府也仅仅限于政务公开和政策宣传，并不能真正有效的做到政府和公众之间的互动。⁹

2、政府和公众的之间的传播沟通渠道不足以满足政府公关的要求。

如前所述，政府公关的沟通方式包括印刷媒介，电子媒介和现场交流，但是就我国的现状而言，各种方式都距离有效的政府公关要求存在一定差距。这种差距既有可能来自于体制，也可能来自于意识和沟通方式自身的缺陷。

首先，我国政府信息如何流动，流动多少，取决于政府自身的观念和能力，公众并不能施加有效的影响。这种内向型的自我信息服务功能，使得公民、法人和社会组织常常无法通过正规渠道获取政府部门产生和掌握的统计数据等各种信息。其次，虽然目前我国政府拥有信息流通的一套完整体系，但是在从政府向公民的信息流动中，却受到行政体制和部门自身利益的约束，并且政府公关侧重于说服和鼓动，过分强调灌输，不重视、甚至抗拒信息的反馈。结果往往使得公关效果表面化，而当进行二次传播或相关传播时，则因得不到真实确切的信息而使政府工作偏离了正确方式。还有，政府过多地顾虑负面信息可能产生的影响，时常采取封闭政策，结果导致信息正式渠道沟通不畅，小道消息和各种谣言盛行，使原本简单的问题复杂化，原本可以顺利解决的问题恶化。这些不良的传播意识和习惯，是妨碍政府与公众沟通和理解的重大障碍。

3、政府公关停留在政策宣传的水平上，对政府决策作用甚微，缺乏主动的矫正性行为。

在政府的公关意识方面，存在普遍的重视不够和认识偏差的问题。政府公关仅仅被看作传播输出，或者是当出现问题时的“挽救方案”，这样，政府公关转化为例行公事的新闻发布和政务公开，公关工作也成为高度程序化的职能。

我国的政府公关，很少肩负起检测、预测和研究政府与公众关系的职能，甚至也并不负有信息收集的功能，这样就使得政府公关的工作人员很少能够对政府与公众关系的设计和定位做出建议，更谈不上为政治决策提供专业上的咨询。这样政府公关主要的职责，就停留在策划宣传活动，协调内外关系上，而不能在政府管理中发挥应有的作用，因此也就很难将我国现在的政府公关和传统的政治宣传有效的区别开来。

我国政府公关自身职能的制约，使得它在政府决策中不能发挥应有作用。这也更进一步的约束了政府公关适应外部环境的变化，主动的调整政府的结构和过程，从而更好的适应环境，建立理想的政府公众关系，树立良好政府形象的目标。

参考文献

- [1] Scott M.cutlip, Allen H.Center, Glen M.Broom:《公共关系教程》，明安香译，北京：华夏出版社，2001年
- [2] 安世民：“论政府公关的理论基础和性质”，理论研究，1999年第1期
- [3] 陈力丹：“十年中国新闻传播研究的基本情况”，中国青年政治学院学报，2001年第1期
- [4] 程曼丽：“政府传播机理初探”，北京大学学报（哲学社会科学版），2004年第3期
- [5] 冯习平：“城市管理中社会宣传（信息传播）的原则与方法”，城市问题，2001年第3期
- [6] 伍敏中：“试论我国政府公共关系的现状及发展趋势”，山西大学学报（社会科学版），1997年第1期

Governmental public relations in view of open system

Nie Yonghao

(department of information science, Sun Yat-sen university, Guangzhou, Guangdong 510275)

Abstract: The purpose of this article is introducing the concept of open system into the studies of Governmental public relations. In the first, this article illuminates the concept of open system, then on the basis, analyzes the elements and structure of governmental public relations in view of open system and

describes the model of open system of governmental public relations in theory, at last, applies this mode in the practice of governmental public relations in china.

Key words: Governmental public relations; open system; the model of open system

¹ Scott M.cutlip, Allen H.Center, Glen M.Broom: 第 7 章,“理论基础: 调整与适应”,《公共关系教程》,(明香安译,北京,华夏出版社,2001), p195-8

² 斯蒂文·小约翰: 第 3 章,“系统理论”,《传播理论》,(北京、中国社会科学出版社,1999), p74

³ 指系统生存必要的条件

⁴ Scott M.cutlip, Allen H.Center, Glen M.Broom: 第 15 章,“政府和政治”,《公共关系教程》(明香安译,北京,华夏出版社,2001), 392 页

⁵ Scott M.cutlip, Allen H.Center, Glen M.Broom, 第 7 章,“理论基础: 调整与适应”,《公共关系教程》(明香安译,北京,华夏出版社,2001 年), 195-196

⁶ 廖为建:“论政府形象的构成与传播”,中国行政管理,2001 年第 3 期

⁷ 有学者认为还应当包括内部公众,考虑到即使公众范围涵盖内部公众,开放系统模式的原理也依然适用,所以本文没有讨论这一分歧。

⁸ James E.Grunig, Larissa A. Grunig, chapter 11,“Model of Public Relations and Communication,” in Excellence in Public Relations and Communication Management, edited by James E. Grunig (Hillsdale, NJ:Lawrence Erlbaum Associates, 1992), 312

⁹ 国家信息化推进工作办公室:“中国互联网络信息资源数量调查报告”,2001 年 9 月 7 日